

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1807/2013

ATAS/243/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 27 février 2014

En la cause

Madame S_____, domiciliée au GRAND-LANCY,
comparant avec élection de domicile au Service des Affaires
Sociales de la VILLE DE CAROUGE (Madame V_____)

recourante

contre

CAISSE INTERPROFESSIONNELLE AVS DE LA
FEDERATION DES ENTREPRISES ROMANDES, caisse
d'allocations familiales, sise rue Saint-Jean 98, GENEVE

intimée

Siégeant : Juliana BALDE, Présidente; Karine STECK, Doris GALEAZZI, Sabina MASCOTTO et Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Juges ; Maria Esther SPEDALIERO et Monique STOLLER FULLEMANN, Juges assesseurs

EN FAIT

1. Madame S_____ (ci-après : l'assurée), mariée à Monsieur T_____, lui-même bénéficiaire d'une rente de l'assurance-invalidité (ci-après : le mari de l'assurée), est mère d'un enfant, né en 1996, dont le père biologique, Monsieur U_____, vit en Colombie.
2. L'assurée travaille pour deux employeurs : X_____ SA, sise à Genève (ci-après : l'employeur genevois), et la société Y_____ SARL, sise dans le canton de Vaud (ci-après : l'employeur vaudois).

D'après les fiches de salaire émises par l'employeur genevois, le salaire net de l'intéressée s'est élevé à 652 fr. 60 en février 2013 et à 620 fr. en mars 2013.

D'après les fiches de salaire émises par l'employeur vaudois, il s'est élevé à 1'286 fr. 90 en février 2013 et à 1'504 fr. en mars 2013.

3. Le 13 mars 2013, l'employeur genevois de l'assurée a formulé en son nom une demande d'allocations familiales auprès de la CAISSE INTER-PROFESSIONNELLE AVS DE LA FEDERATION DES ENTREPRISES ROMANDES (ci-après : la caisse genevoise).
4. Celle-ci s'est vu confirmer, par courriel du 9 avril 2013 de la CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DU CENTRE PATRONAL (ci-après : la caisse vaudoise) le fait que l'assurée exerçait depuis mai 2012, en sus de son activité à Genève, une autre dans le canton de Vaud et qu'elle en avait retiré un revenu de 19'223 fr. 45 en 2012. La caisse vaudoise estimait qu'il lui revenait de verser les allocations familiales puisque l'employeur vaudois était celui dont l'assurée percevait le salaire le plus élevé.
5. Par décision du 10 avril 2013, la caisse genevoise a indiqué à l'assurée qu'elle refusait de lui verser des allocations familiales, au motif que la caisse de compensation pour allocations familiales compétente était celle de son employeur vaudois.
6. L'assurée s'est opposée à cette décision en expliquant qu'à Genève, les allocations familiales sont plus élevées puisqu'elles s'élèvent à 300 fr. jusqu'à 15 ans révolus, puis à 400 fr., alors les montants prévus dans le canton de Vaud sont inférieurs.

Défendant l'argument qu'il serait injuste qu'elle soit « moins bien traitée » que si elle n'avait travaillé qu'à Genève, l'assurée a demandé à la caisse genevoise de lui verser la différence pour « rétablir l'égalité de traitement avec les autres enfants genevois » et ce, avec effet rétroactif à mai 2012.

7. Par décision du 21 mai 2013, la caisse genevoise a rejeté l'opposition.

La caisse a rappelé que les cantons sont libres de prévoir des montants d'allocations différents, pour autant qu'ils respectent le cadre de la loi fédérale, laquelle prescrit que c'est la caisse de compensation de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé qui est compétente pour le versement des allocations.

La caisse a par ailleurs réfuté toute inégalité de traitement en faisant remarquer que tous les ayants droit dans la situation de l'intéressée – travaillant à la fois sur Vaud et Genève et dont l'employeur principal se trouve dans le canton de Vaud - sont traités de la même manière.

8. Par écriture du 31 mai 2013, l'assurée a interjeté recours auprès de la Cour de céans.

La recourante reprend en substance les mêmes arguments que dans son opposition et conclut à ce que l'intimée soit condamnée à lui verser le montant correspondant à la différence entre les allocations familiales vaudoises et genevoises « pour rétablir l'égalité de traitement avec les autres enfants genevois » avec effet rétroactif au mois de mai 2012, date à laquelle elle a débuté son activité principale dans le canton de Vaud.

9. Invitée à se déterminer, l'intimée, dans sa réponse du 27 juin 2013, a conclu au rejet du recours.

Elle explique que la loi fédérale ne prévoit pas le versement de différentiel « sur une seule personne », pour compenser les différences entre deux cantons, mais seulement lorsque les parents travaillent chacun dans un canton différent.

10. Par courrier du 4 juillet 2013, la recourante a complété son recours en concluant subsidiairement à ce que la Cour de céans condamne la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative (ci-après : la CAFNA) – à laquelle est affilié le beau-père de l'enfant, rentier AI et non salarié – à verser ce complément d'allocation.

11. Par courrier du 15 juillet 2013, l'intimée a persisté dans ses conclusions.

EN DROIT

1. La Chambre des assurances sociales de la Cour de justice statue en instance unique conformément à l'art. 22 de la loi fédérale sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (LAFam; RS 836.2) en matière d'allocations familiales fédérales et conformément à l'art. 134 al. 3 let. e de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ; RS/GE E 2 05) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, en matière d'allocations familiales cantonales.

La compétence de la Cour de céans pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. a) Au niveau fédéral, la LAFam et l'ordonnance du Conseil fédéral sur les allocations familiales du 31 octobre 2007 - entrée en vigueur le 1er janvier 2009 - (OAFam; RS 836.21) sont applicables, étant précisé qu'aux termes de l'art. 1 LAFam, la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1) s'applique également, à moins que la LAFam n'y déroge.

b) Sont également applicables, au niveau cantonal, la loi sur les allocations familiales du 1er mars 1996 (LAF; RS GE J 5 10), ainsi que le règlement d'exécution de ladite loi, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009 (RAF; RS GE J 5 10.01).

Conformément à l'art. 2B LAF, les prestations sont régies par la LAF et ses dispositions d'exécution, ainsi que par la LAFam, la LPGA et la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10), dans la mesure où la LAFam ou la LAF y renvoient.

3. Interjeté dans les forme et délai prévus par la loi, le recours est recevable (art. 38A al. 1 LAF et 22 LAFam).
4. Le litige porte sur la question de savoir si c'est à bon droit que l'intimée a refusé de verser à la recourante le montant correspondant à la différence de prestations entre Genève et Vaud.

Quant à la question de savoir si la caisse de compensation à laquelle est affilié le beau-père de l'enfant serait éventuellement compétente, elle excède le cadre du litige et n'a donc pas à être examinée ici.

5. a) Les allocations familiales sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants (art. 2 LAFam).

b) L'art. 5 al. 1 LAFam prévoit que l'allocation pour enfant s'élève à 200 fr. par mois au minimum, étant précisé que les cantons peuvent prévoir dans leur régime d'allocations familiales des taux minimaux plus élevés (art. 3 al. 2 LAFam).

Genève a ainsi prévu une allocation pour enfant de 300 fr. jusqu'à 16 ans puis de 400 fr. jusqu'à 20 ans (art. 8 al. 2 let. a et b LAF), alors que Vaud a opté pour une allocation de 200 fr. jusqu'à 16 ans, puis de 300 fr. jusqu'à 20 ans (cf. art. 3 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille [LVLAfam; RS/VD 836.01]).

c) En vertu de l'art. 6 LAFam, le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre, le paiement de la différence prévu à l'art. 7 al. 2 LAFam étant réservé.

L'art. 7 al. 2 LAFam précise que, dans le cas où les allocations familiales du premier et du second ayant droit sont régies par les dispositions de deux cantons

différents, le second a droit au versement de la différence lorsque le taux minimal légal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre.

d) En vertu de l'art. 12 al. 1 LAFam, les personnes assujetties à la loi sont tenues de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales dans le canton dont le régime d'allocations familiales leur est applicable.

A été déléguée au Conseil fédéral (CF) la compétence de régler la procédure et la compétence des caisses de compensation pour allocations familiales concernant les personnes qui ont plusieurs employeurs ou qui exercent à la fois une activité salariée et une activité indépendante (art. 13 al. 4 let. b LAFam).

Fort de cette délégation, le CF a prescrit, à l'art. 11 al. 1 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam ; RS 836.21), que si une personne est employée auprès de plusieurs employeurs, la caisse de compensation pour allocations familiales compétente est celle de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé.

6. Selon les Directives pour l'application de la LAFam édictées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) le 1^{er} janvier 2009 (DAFam), « la même personne ne peut prétendre à des paiements différentiels du fait qu'elle travaille pour différents employeurs dans plusieurs cantons [...] » (ch. 411).

Ainsi, en cas de rapports de travail dans plusieurs cantons simultanément, il n'y a pas droit au versement de la différence si le montant en vigueur dans le canton où est réalisé un revenu moins élevé est supérieur à celui du canton dont le régime s'applique (ch. 528 DAFam).

7. Au plan cantonal, l'art. 3A LAF reprend l'interdiction du cumul, précisant en son alinéa 2 que les allocations prévues par la loi genevoise ne sont pas dues si le même enfant ouvre droit à des prestations familiales en vertu d'une autre législation ou de rapports de service régis par le droit public interne ou international.

Tout comme au niveau fédéral, l'art. 3B al. 2 LAF prévoit que si les allocations familiales du premier et du second ayant droit sont régies par les dispositions de deux cantons différents, le second a droit au versement de la différence lorsque le taux minimal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre.

8. En l'espèce, la recourante, qui exerce à la fois à Genève et dans le canton de Vaud, ne conteste pas le fait qu'elle gagne plus auprès de son employeur vaudois.

Partant, c'est à juste titre que la caisse d'allocations vaudoise s'est considérée comme compétente pour lui verser les allocations familiales, conformément à l'art. 11 OAFam cité plus haut. Reste à examiner la question de l'éventuel paiement, par la caisse genevoise, du différentiel.

S'il est vrai que le Tribunal cantonal a par le passé considéré que le cumul n'existait qu'à hauteur du montant versé par le canton « le moins généreux » (cf. notamment ATAS/1307/2008), cette jurisprudence ne saurait être appliquée sans

examiner si elle est toujours justifiée au vu de l'adoption de la loi fédérale et de ses dispositions d'application.

La question de savoir ce qu'il advient dans un cas tel que celui soumis à la Cour – à savoir lorsqu'un même parent travaille dans deux cantons à la fois mais à titre principal dans celui qui offre les prestations les moins élevées – n'a été expressément réglée dans la loi, ni dans l'ordonnance. Seule a été envisagée l'hypothèse où chacun des parents travaille dans un canton différent, le versement du différentiel étant alors expressément prévu (cf. art. 7 al. 2 LAFam et 3B al. 2 LAF).

C'est sans doute la raison pour laquelle l'OFAS a jugé bon de régler expressément la situation dans les DAFam. Ces dernières n'en restent cependant pas moins des directives administratives qui, en tant que telles, ne lient pas le juge des assurances sociales. Ce dernier ne doit en tenir compte que si une interprétation correcte et adaptée au cas particulier des dispositions légales applicables le permet. Il doit s'écarter des directives si celles-ci sont incompatibles avec les dispositions légales (VSI 2000 47 consid. 1c ; ATF 123 V 72 4a; 122 V 253 3d, 363 3c et réf. citées).

C'est le lieu de rappeler que la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Selon la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 130 II 71 consid. 4.2, 130 V 50 consid. 3.2.1, 232 consid. 2.2, 129 II 118 consid. 3.1, 356 consid. 3.3, 129 V 103 consid. 3.2, 263 consid. 5.1, 284 consid. 4.2 et les références).

En l'occurrence, le texte de l'article 7 al. 2 LAFam est clair en tant qu'il vise la situation dans laquelle deux ayant droits travaillent dans deux cantons différents : le second a alors droit au versement de la différence lorsque le taux minimal légal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre. La question est de savoir si l'on peut pour autant en conclure – comme le fait l'OFAS dans ses directives - qu'a contrario, lorsque c'est le même ayant droit qui travaille dans deux cantons différents, le versement du différentiel est exclu.

On relèvera d'abord que le législateur a rappelé :

« L'interdiction du cumul figure déjà dans les lois cantonales. Il est toutefois précisé que le paiement de la différence prévu à l'art. 7 al. 2 ne constitue pas un cumul » (cf. rapport complémentaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du conseil national du 8 septembre 2004 in FF 2004 p. 6477 ad art. 6).

S'agissant plus particulièrement de l'art. 7 al. 2 LAFam, son adoption a été motivée par une jurisprudence du Tribunal fédéral :

« Selon le Tribunal fédéral [ATF 2P.131/2002 du 11 juillet 2003, extraits publiés in ATF 129 I 265, consid. 5.3.4], il n'est pas licite de choisir pour bénéficiaire la personne touchant les allocations les plus élevées ou de lui accorder la priorité pour cette raison. Le fait que la famille touche des allocations plus élevées ou au contraire plus basses ne doit pas dépendre de quelle personne obtient prioritairement le droit aux prestations. La famille doit dans tous les cas bénéficier de la prestation la plus élevée. Le Tribunal fédéral a par conséquent exigé le paiement de la différence lorsque le bénéficiaire prioritaire a droit à une prestation inférieure. C'est aussi ce que prônent les règles de conflits de l'UE. La Suisse procède aujourd'hui déjà au paiement de la différence dans ses relations avec l'UE, mais pas dans les relations entre cantons, ce qui désavantage dans certaines circonstances les familles au sein desquelles les deux parents exercent une activité lucrative en Suisse par rapport aux familles où l'un des parents travaille à l'étranger. Le droit au versement de la différence ne saurait être réservé aux parents mariés : il doit aussi s'étendre aux parents non mariés. Cette disposition présente par conséquent une formulation neutre du point de vue de l'état civil, mais elle précise néanmoins que seul le deuxième ayant droit a droit au paiement de la différence» (FF 2004 p. 6478 ad art. 7 al. 2).

C'est d'ailleurs en vertu de cette jurisprudence que le Tribunal cantonal, en son temps, avait retenu que, puisque les dispositions européennes exerçaient une influence directe sur la Suisse, non seulement dans ses relations avec les autres États européens, mais également dans les relations intercantionales, il se justifiait de s'inspirer de la législation européenne en cas de cumul et de considérer que, lorsque le droit aux allocations familiales était ouvert dans le canton de Vaud dont le droit cantonal régissant les allocations familiales était prioritaire, le cumul n'existait avec le canton de Genève qu'à hauteur du montant versé par le canton de Vaud. Il appartenait au canton de Genève de verser le complément différentiel (cf. ATAS/1307/2008).

Il est révélateur de noter que dans l'arrêt à l'origine de l'art. 7 al. 2 LAFam, le Tribunal fédéral a jugé que dans l'hypothèse où la mère des enfants pouvait demander une pleine allocation par enfant dans le canton de Fribourg du fait de son activité lucrative et que cette allocation y était plus élevée que dans le canton de Soleure, les allocations étaient exclusivement dues dans le canton de Fribourg mais qu'en revanche, si la mère ne pouvait y réclamer des allocations que pour partie en raison de son activité à temps partiel et que ces allocations n'atteignaient pas le niveau de celles prévues dans le canton de Soleure selon la législation de ce canton, elle pouvait réclamer le paiement de la différence dans le canton de Soleure (consid. 5.3.5).

Il ressort des considérations qui précèdent que l'intention du législateur n'a jamais été d'opérer une distinction selon qu'il y a un seul ou plusieurs ayant droits : dans tous les cas, le paiement du différentiel est admissible, l'objectif étant, au final,

comme rappelé par notre Haute Cour dans sa jurisprudence, que *la famille doit dans tous les cas bénéficier de la prestation la plus élevée.*

Cette solution s'impose d'autant plus qu'on ne voit pas pourquoi une famille serait préférentielle du fait que le cumul s'exerce sur une seule personne plutôt que sur plusieurs. Admettre de traiter ces deux situations de manière différente constituerait bel et bien une violation du principe de l'égalité de traitement tel que consacré à l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale, lequel commande que le juge traite de la même manière des situations semblables et de manière différente des situations dissemblables (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2). Il convient en effet de garder à l'esprit que le but des allocations familiales est de compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants (art. 2 LAFam). Admettre une solution différente entraînerait une incohérence majeure dans l'application de la loi, ainsi que le relève Ueli KIESER (Praktikabilitäts-überlegungen aus der Sicht der Praxis, in RSAS 53/2009, p. 218, 222).

9. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de s'écarter des directives de l'OFAS et de considérer que la recourante a bel et bien droit au versement de la différence de prestations entre les cantons de Genève et Vaud.

Le recours est donc admis et la cause renvoyée à l'intimée pour calcul des prestations dues.

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant

conformément à l'art. 133 al. 2 LOJ

A la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet.
3. Annule la décision du 21 mai 2013.
4. Dit que la recourante a droit au versement, par l'intimée, de la différence de prestations entre les cantons de Genève et Vaud.
5. Renvoie la cause à l'intimée pour calcul des prestations dues.
6. Dit que pour ce qui a trait aux allocations familiales fédérales, les parties peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110); le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière

La présidente

Marie-Catherine SECHAUD

Juliana BALDE

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le